KLOKKENLUIDERS EN VERKLIKKERS

Rede uitgesproken door

dr. Elisabeth Lissenberg bij haar afscheid als hoogleraar criminologie

aan de Universiteit van Amsterdam op 15 februari 2008

Waarde toehoorders

Inleiding

Wie is Harrie Timmerman? Een aantal onder u kent hem als (oud)collega criminoloog uit Groningen, maar de meesten kennen hem als klokkenluider inzake de Schiedammer parkmoord. Timmerman was in 2004 gedetacheerd bij de Groningse politie, waar hij werkte aan zogenaamde *cold cases*: ernstige misdrijven die in het verleden, om welke reden dan ook, niet zijn opgelost. Hij volgde in dit verband een cursus over DNA-sporen en zo stuitte hij op bewijs waar ook het openbaar ministerie over beschikte en waaruit bleek dat de veroordeelde Cees B. de moordenaar niet kon zijn. Met zijn collega Dirk Gosewehr kaartte hij de kwestie intern aan bij de Groningse politie en toen actie uitbleef, bracht hij een en ander in een uitzending van Netwerk naar buiten[1].

Zijn onthullingen leidden tot de instelling van de commissie Posthumus, die grove fouten constateerde in het opsporingsonderzoek en twee functionarissen van het openbaar ministerie, een officier van justitie en een advocaat-generaal, nalatigheid verweet. De veroordeelde Cees B. werd vrijgelaten en de feitelijke dader werd alsnog veroordeeld. De betrokken politiefunctionarissen bleven op hun post en de officier van justitie en de advocaat-generaal die leiding gaven aan het gewraakte opsporingsonderzoek maakten promotie.

En wat gebeurde er met de klokkenluider Harrie Timmerman? Zijn contract bij de Groningse politie werd niet verlengd, hij mocht geen contact meer hebben met collega's bij dat politiekorps, hij moest in het ziekenhuis worden opgenomen vanwege een levensbedreigend hoge bloeddruk en hij derfde en derft duizenden euro's pensioengeld per jaar omdat hij met vervroegd pensioen moest[2]. Medestanders hebben hem in september 2006 bij de burgemeester van Groningen voorgedragen voor een lintje, maar tot nu toe heeft het Hare

---

[1] De tv-uitzending was op 5 september 2005 en daarin verscheen ook een andere criminoloog, prof. dr. P.J. van Koppen, die eerder, tevergeefs, aandacht had gevraagd voor deze zaak, zie: P.J. van Koppen, *Schiedammer parkmoord: een rechtspsychologische reconstructie*, Nijmegen, 2003, Ars Aequi Libri.

[2] Timmerman, Harrie, *Tegendraads. Het relaas van een ex-politie psycholoog*, Amsterdam, 2007, Rozenberg, p. 201 e.v.

Majesteit niet behaagd Timmerman koninklijk te onderscheiden. Zo werkt goed burgerschap in Nederland voor een rechtgeaarde Groningse criminoloog.

Waarom worden klokkenluiders in Nederland zo slecht beschermd, terwijl het anonieme melden van misdaden en misstanden via meldlijnen steeds meer wordt aangemoedigd? Dat is de vraag waar het vanmiddag over gaat.

Definities

Zowel een klokkenluider als een verklikker verraadt geheimen, die, zeker volgens de direct belanghebbenden, niet in de openbaarheid behoren te komen. Een klokkenluider openbaart informatie over de organisatie waaraan hij verbonden is of was, doet dat openlijk en beoogt beëindiging van de misstand. Een verklikker hult zich bij het overbrengen van zijn informatie betreffende misstanden of misdaden in anonimiteit: het is onduidelijk wat hij beoogt en ook waarom hij anoniem wil blijven. De naamloze ambtenaren die wethouder Duivesteijn enkele weken geleden beschuldigden van fraude noemden zich 'de klokkenluiders van Almere' maar zij waren zonder meer verklikkers.

Maakt iemand intern, dus binnen de organisatie, zijn vermoeden van een misstand bekend dan heet hij of zij een melder[3]. Sommige auteurs maken geen onderscheid tussen intern en extern bekend maken. In hun omschrijving van klokkenluiden leggen zij de nadruk op het openlijk, dus niet heimelijk, informeren en op het beëindigen van de misstand en zij vinden het van ondergeschikt belang of de informatie binnen de organisatie blijft of naar buiten wordt gebracht.[4]

De laatste tijd worden ook anonieme bronnen van journalisten aangeduid als klokkenluiders.[5] Dat is onjuist. Zij verschaffen informatie aan een journalist en

---

[3] Meij, J. M. noemt hen informanten, zie: 'Klokkenluiden bij de overheid in Nederland en Zweden', in: *NJB,* 28 februari 2003, p. 418-425. Melders kennen successen, want ruim de helft van de misstanden is na een interne melding opgelost of in onderzoek genomen, zie: Vermaas, J. e.a., *De weg van de klokkenluider: keuzes en dilemma's. Onderzoek naar de klokkenluidersproblematiek in Nederland*, Tilburg, 2001, IVA, p. 49.

[4] Voor een behandeling van de verschillende definities: Uden, F.C. van, *Whistleblowers en klokkenluiders. De rechtspositie van werknemers en ambtenaren in de VS, het Verenigd Koninkrijk en Nederland*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2003, p. 2-4.

[5] Zie Schuijt, Gerard, *Laat de klok maar luiden. En andere korte stukken over vrijheid van meningsuiting*, Den Haag, 2004, Boom Juridische uitgevers, p. 26: 'Klokkenluiders weten zich

deze kent hun identiteit. Dit wordt wel aangeduid als ‘lekken’. Zij lijken in zekere zin op de informanten van politie en justitie, die vaak als verklikkers door het leven gaan. Ook een kroongetuige wordt wel een verklikker genoemd en dan bedoel ik een kroongetuige in strafzaken, een crimineel dus met wie het openbaar ministerie een ‘deal’ heeft gesloten. Deze kroongetuigen zijn eerder klokkenluiders dan verklikkers. Zij maken zaken wereldkundig omtrent de organisatie waarvan zij deel uitmaken en dragen zo bij aan de beëindiging van misstanden. De minister van Sociale Zaken omschreef hen dan ook als ‘strafbare’ klokkenluiders[6].

Er zijn instanties voor verklikkers en voor klokkenluiders. Stichting *M. meld misdaad anoniem* is speciaal in het leven geroepen voor anonieme meldingen of aangiften en ook de Nationale Mededingingsautoriteit (NMA) accepteert anonieme tips, maar geeft de voorkeur aan klokkenluiders die eventueel naamloos mogen blijven voor de buitenwereld. De Nationale ombudsman kan een onderzoek uit eigen beweging instellen als een burger, met redenen omkleed, zijn naam niet wil prijs geven. In het laatste geval kent de Nationale ombudsman de naam van de betrokkene.

Ook het Bureau Integriteit van de gemeente Amsterdam houdt anonieme tips zoveel mogelijk af en is bereid de anonimiteit van een melder te waarborgen. Men wil de melder kennen en wijst op de betrekkelijkheid van de anonimiteit omdat de ervaring leert dat de vermeende overtreder en andere collega’s er vrijwel altijd in slagen de identiteit van de onthuller te achterhalen. Gevoelige informatie is meestal aan maar weinigen bekend en dan komt de aangeklaagde er door simpel wegstrepen wel achter wie het verraad heeft gepleegd, want zo wordt het luiden van de klok en ook het anonieme melden of verklikken door velen gezien.

---

beschermd tegen bekendmaking van hun identiteit. Nooit heeft er één rechter zich moeten buigen over de vraag of het wel een journalist is die zich beroept op verschoningsrecht. Die keuze kan rustig worden overgelaten aan de klokkenluider’; ‘Zoek de echte journalist’, in: *NRC Handelsblad*, 29 november 2007, p. 7.

[6] Brief van mr. A.J. de Geus, Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, d.d. 26 juni 2006 aan de Stichting van de Arbeid.

Geheim en verraad

Geheim en verraad, twee beladen termen, zijn kenmerkend voor discussies over klokkenluiders, verklikkers en informanten, zoals Malin Åkerström laat zien in haar boek *Betrayal and Betrayers*[7]. Åkerström bouwt voort op Georg Simmel, die het vermogen om een geheim te bewaren een van de belangrijkste menselijke eigenschappen (*grössten Errungenschaften der Menschheit*) heeft genoemd[8]. Een geheim is, aldus Simmel, voor de bezitter net zo kostbaar als materieel bezit en verschaft de geheimhouder een uitzonderingspositie. Het geheim geeft een voorsprong die niet zozeer schuilt in het hebben van het geheim als wel in de wetenschap dat anderen ervan onkundig zijn of zelfs in angst leven dat hun geheim misschien wel wordt verraden[9].

Het geheim kan op de bezitter zelf betrekking hebben of op anderen, en zeker in het laatste geval ligt steeds de verleiding op de loer om opening van zaken te geven. De geheimhouder noemt dat een onthulling, anderen noemen het verraad, en het openbaar maken van tot dan toe geheime informatie kan de bestaande sociale verhoudingen drastisch veranderen. Ook klokkenluiders maken dit mee. Harrie Timmerman werd ontslagen en mocht geen contact meer opnemen met zijn vroegere collega's bij de Groningse politie, en Fred Spijkers, de defensiemedewerker die niet bereid was te liegen tegen de weduwe van een omgekomen collega, raakte onder meer zijn functie kwijt.[10]

Wat als geheim gezien wordt, wisselt met de tijd. Simmel constateerde dat de autoriteiten sinds het begin van de negentiende eeuw steeds meer de openbaarheid hebben gezocht en dat privépersonen juist meer mogelijkheden kregen om zich van de buitenwereld af te schermen.[11] Aan het begin van de eenentwintigste eeuw lijkt de bescherming van het privéleven weer af te

---

[7] Åkerström, Malin, *Betrayal and betrayers. The sociology of Treachery*, New Brunswick, 1991, Transaction Publishers.
[8] Simmel, Georg, *Aufsätze,Abhandlungen, Werke,* deel *Soziologie*, (orig. 1908), Charlottesville, VA, 2002, Intelex, p. 272.
[9] Simmel, op.cit supra noot 8, p. 274 e.v..
[10] Nijeboer, Alexander, *Een man tegen de staat*, Breda, 2006, Papieren Tijger, p. 132.
[11] Simmel, op.cit. supra noot 8, p. 277.

nemen[12] en het openen van zogenaamde klik- of meldlijnen past daarin. Ik kom daar nog op terug. De rechtvaardiging voor het aantasten van de privacy wordt onder meer gevonden in het begaan zijn met de veiligheid van minderjarige en volwassen ingezetenen in Nederland[13], die extra toezicht en controle noodzakelijk zou maken.

Toezicht en controle

Toezicht en controle zijn de trefwoorden in *Samenleving en criminaliteit*, de eerste wetenschappelijke beleidsnota over criminaliteit uit 1985. Deze nota is, achteraf gezien, de aanzet tot het ontstaan en de bloei van de veiligheids- en controleindustrie zoals wij die thans kennen. Het begon met de aanstelling van stallinghouders en concierges van scholen en flatgebouwen die de zogenaamde kleine of veel voorkomende criminaliteit moesten tegengaan. Twee decennia later stijgt de werkgelegenheid in de zogenaamde controle-industrie nog steeds. Van Waarden schat de directe en indirecte werkgelegenheid in deze industrie op 1.032.000 banen, oftewel 14% van de gehele Nederlandse beroepsbevolking. Dat is een op de zeven. Hij stelt vast dat het aantal accountants, advocaten, consultants, keurders, software- en beveiligingsbedrijven in de periode van 1993-2005 aanzienlijk sneller groeide dan de Nederlandse beroepsbevolking als geheel.[14]

In de strijd tegen de criminaliteit kreeg de handhaving van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke regels prioriteit, zij het meer in woorden dan in daden. In de jaren negentig was al gauw sprake van een zogenaamd handhavingstekort en om daarin te voorzien kwam de landelijke overheid, in Nederland en in de omringende landen, met een ingenieus idee. Burgers en particuliere organisaties moesten ook zelf verantwoordelijkheid gaan dragen

---

[12] Zie Muller, E.R., H.R.B.M. Kummeling en R.P. Bron, *Veiligheid en privacy. Een zoektocht naar een nieuwe balans*, Den Haag, 2007, Boom Juridische Uitgevers, hoofdstuk 2.

[13] Ik vraag mij af of de achteloze reacties op de aantasting van de privacy verband houden met de toenemende invloed van wat ik de *babyfoon-generatie* noem. Zij zijn van meet af aan gewend aan schendingen van hun persoonlijke levenssfeer. In de wieg werd iedere beweging en elk geluid dat zij maakten al gehoord, geen kreetje bleef geheim. *Big mother* waakte over hen.

[14] Waarden, Frans van, ‘Werk in een wantrouwende wereld. Omvang en oorzaken van een uitdijende controle-industrie’, in: *B en M tijdschrift voor beleid, politiek en maatschappij*, 2006/4, p. 239 e.v.

voor de regelhandhaving op strafrechtelijk en bestuurlijk terrein.[15] Het leek alsof de onderlinge afhankelijkheid van bestuur, burgers en particuliere organisaties voor het eerst werd ontdekt. Maar altijd al hebben burgers andere burgers aangegeven bij de politie en steeds waren politiefunctionarissen ervan doordrongen dat zij zonder die medewerking weinig konden presteren.

Maar er was meer. Met gerichte maatregelen moesten burgers hun eigen slachtofferschap zien te voorkomen. Woninginbraken konden worden tegengegaan met het juiste hang- en sluitwerk, autobezitters werd, ook door de verzekeraars, op het hart gebonden geen voorwerpen in de wagen achter te laten en potentiële daders en slachtoffers werden gewezen op de nauwe relatie tussen alcoholgebruik en geweldsmisdrijven, ook binnenshuis.

Het criminaliteitsbeleid veranderde steeds meer in een slachtofferbeleid, waarmee de schijn van solidariteit kon worden opgehouden. Iedereen, zo was de boodschap, loopt het risico slachtoffer te worden van misdadigheid.[16] Ook kwam er meer aandacht voor de schade die bedrijven en andere particuliere organisaties konden oplopen als gevolg van criminaliteit, wat leidde tot de oprichting, in 1992, van het Nationaal Platform Criminaliteitsbeheersing. In dit publiek-private samenwerkingsverband richten overheid en bedrijfsleven 'zich samen op de aanpak van criminaliteitsvormen waarvan het bedrijfsleven slachtoffer is'[17]. Dit alles vergrootte de angsten en onzekerheden van de burgers en hun wantrouwen ten opzichte van elkaar. Dat werd nog eens verhevigd door de overmatige aandacht van beleidsmakers en media voor de zogenaamde georganiseerde criminaliteit.

Van Duyne laat in een recente publicatie zien dat die dreigingsbeelden geen basis vinden in de werkelijkheid[18].Wij kunnen ons dan ook afvragen wat de uitkomsten zullen zijn van een toekomstig criminologisch onderzoek naar de werkelijke achtergronden en de uiteindelijke resultaten van de sanering van

---

[15] Zie *Recht in beweging, een beleidsplan voor justitie in de komende jaren* en het commentaar daarop in *tijdschrift voor CRIMINOLOGIE, 1990/2*.

[16] Boutellier, Hans, *Solidariteit en slachtofferschap*, Nijmegen, 1993, SUN passim.

[17] http://www.justitie.nl/onderwerpen/criminaliteit/npc/

[18] Duyne, Van, Petrus C. c.s. 'The creation of a threat image. Media, policy making and organised crime', in: *Threats and Phantoms of Organised Crime, Corruption and Terrorism. Critical European Perspectives*, Nijmegen, 2007, Wolf Legal Publishers.

wijk 1012, de Wallen, in Amsterdam. In ieder geval is nu al bekend dat de autoriteiten ten onrechte hebben beweerd dat de Hells Angels op de Wallen 'de onzichtbare, echte dealers' van drugs zijn.[19] Maar dreigingsbeelden hebben, volgens het theorema van Thomas, hoe dan ook reële gevolgen.[20] Daartoe behoren ook de zogenaamde meldlijnen.

Meldlijnen

Meldlijn *M.Meld Misdaad Anoniem* is in 2002 geïntroduceerd door het zojuist genoemde Nationale Platform Criminaliteitsbeheersing. Deze meldlijn biedt een semi-officiële mogelijkheid voor anonieme aangiftes. Via een gratis telefoon-nummer worden anonieme tips doorgegeven die de politie, de belastingdienst en andere organisaties aan informatie moeten helpen die door burgers anders niet wordt prijsgegeven.

Meldlijn M. is de Nederlandse versie van de Angelsaksische *Crimestoppers*[21] en functioneert als een doorgeefluik dat anonieme tips na binnenkomst beoordeelt op behandelbaarheid en vervolgens doorspeelt aan de verantwoordelijke instanties. M is succesvol, wat onder meer blijkt uit de toename van het aantal organisaties dat zich eraan heeft verbonden. Van het begin af aan is samengewerkt met de politie en de belastingdienst, sinds 2005 kunnen ondernemers sociale fraude in het bedrijfsleven anoniem doorgeven en in september 2007 maakte minister Ter Horst van Binnenlandse Zaken het mogelijk om Meldlijn M. anoniem te tippen over integriteitsschendingen bij de overheid. Ik kom daar nog op terug. Ook openen steeds meer bedrijven een kliklijn. Ahold bijvoorbeeld heeft een 24-uurs *hotline* voor het anoniem melden van onethische zaken[22].

---

[19]‘Gemeente door het stof voor Angels’, in: *het Parool*, 27 december 2007: ‘De Hells Angels beklaagden zich bij de gemeente over die passage. De staf van burgemeester Cohen vroeg de politie nader onderzoek te doen. Nu zegt de gemeente dat de mededeling in het rapport ongefundeerd was.’

[20] Het theorema van William I. Thomas luidt: ‘If men define situations as real, they are real in their consequences,’ in: *Unadjusted Girl: with Cases and Standpoint for Behavior Analysis*, New York, 1967 (1923), Harper & Row, p. 41.

[21] In november 2007 hielden zij hun 28e internationale conferentie op Bermuda.

[22] *Het Financieele Dagblad*, 26 februari 2005.

Eind jaren tachtig vroeg Bert Vuijsje zich af waarom in Nederland een taboe rust op 'klikken bij het gezag', waarom dat gedrag niet als goed burgerschap wordt aangemerkt[23]. Hij zou een 'opsporingsinstantie alarmeren' als hij wist dat een grote heroïnedealer naast zijn riante zwarte inkomen een uitkering toucheerde, maar hij zou er niet over peinzen een schnabbelende bijstands-ontvanger aan te geven. Dit weloverwogen aangiftegedrag noemt hij een 'soort eigenrichting' naar 'hoogstpersoonlijke maatstaven'.

Ruim tien jaar later werd de mogelijkheid om te klikken geïnstitutionaliseerd, maar niet als een vorm van gedisciplineerde eigenrichting, waarbij iemand op beheerste wijze openlijk het recht in eigen hand neemt[24], maar geheim en dus oncontroleerbaar. De stelselmatige nadruk op het belang van veiligheid en op relatief ongrijpbare fenomenen als georganiseerde criminaliteit en terrorisme hebben het taboe op klikken in hoog tempo ondergraven. Ieder jaar meldt meldlijn M. méér bruikbare inlichtingen dan het jaar daarvoor.

In 2003 kon de politie aan de slag met ongeveer zesduizend meldingen die via M.waren binnengekomen en in 2007 waren er meer dan zeventienduizend bruikbare meldingen, waarvan bij 71% vervolgacties zijn ingesteld[25]. De schroom om anoniem informatie te verstrekken is bij steeds meer burgers duidelijk geweken en de meldlijnen bieden hun een kans om invloed uit te oefenen en de privacy van anderen aan te tasten. Het is aannemelijk dat deze heimelijke greep op het gedrag van anderen de illusie van veiligheid bij de verklikkers versterkt, maar tegelijkertijd wordt zo het onderlinge wantrouwen bestendigd of vergroot. In die zin heeft de introductie van meldlijn M. niet bijgedragen tot goed burgerschap.

---

[23] Vuijsje, Herman, 'Klikken in de rechtsstaat', in: *Lof der dwang*, Baarn, 1989, Anthos/Bosch & Keuning nv, p. 38-42.
[24] Vergelijk Denkers, Frans, *Oog om oog, tand om tand, en andere normen voor eigenrichting*, Lelystad, 1985, Vermande, p. 15 e.v.
[25] Informatie van Guus Wesselink, directeur van de Stichting *M. Meld misdaad anoniem*. Zie ook www.meldmisdaad.nl

Integriteit en verantwoordelijkheid

In 1992 stelde Ien Dales, de toenmalige minister van Binnenlandse Zaken, de integriteit van overheidsfunctionarissen aan de orde op een congres van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Zij sprak de volgende, inmiddels gevleugelde, woorden: 'Een niet-integere overheid kan de rechtsorde niet handhaven. De overheid is óf wel óf niet integer. Een beetje integer kan niet.'[26]

Haar pleidooi voor een integer openbaar bestuur kan worden geplaatst tegen de achtergrond van een reeks affaires in de jaren tachtig en negentig, waar Harm van den Berg een onthutsend overzicht van heeft gegeven in zijn boek *De ritselaars*.[27] Hij behandelt onder andere de steekpenningen bij het ABP, het faillissement van Ogem, de ondergang van de Slavenburg Bank, de teloorgang van Rijn-Schelde-Verolme en de subsidieverstrekking aan de milieuvervuilende Tankcleaning Rotterdam. Steeds waren ook overheidsfunctionarissen betrokken bij deze organisatiecriminaliteit, die op weinig belangstelling van justitie kon rekenen.

Het waren kwesties die politiek moesten worden aangepakt en ondanks parlementaire onderzoeken en rapporten werd vrijwel nooit duidelijk bij welke personen of instanties de verantwoordelijkheden berustten. Ook werden de problemen niet serieus genomen. In 1995 meende Ter Horst - toen wethouder personeelsbeleid van de gemeente Amsterdam, nu minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - dat zich per jaar hooguit vijf à tien gevallen van fraude of corruptie voordeden in Amsterdam[28]. De bevindingen van de Commissie van Traa in 1996 maakten aan die zinsbegoocheling een eind. Bij diverse diensten in Amsterdam bleek de integriteit ver te zoeken. De dienst parkeerbeheer bijvoorbeeld bood sommige personeelsleden ruimschoots de

---

[26] www.integriteitoverheid.nl
[27] Berg, Harm van den, *De ritselaars. Beknopte Nederlandse Schandaalwijzer*, Amsterdam, 1997, De Bezige Bij.
[28] Verlaan, Jos, *Chaos aan de Amstel, fraude en corruptie in Amsterdam*, Nijmegen, 1999, SUN, p. 9.

gelegenheid tot het plegen van verrijkingscriminaliteit. Zij leegden de opbrengsten van de parkeermeters in eigen zak[29].

Deze affaires, acties van niet-gouvernementele organisaties als Amnesty International en Greenpeace en de criminaliteit in de eigen organisaties had ook in de particuliere sector belangstelling voor integriteit tot gevolg. Gedrags- en bedrijfscodes ter stimulering van integriteit en verantwoordelijkheid werden ingevoerd, regelingen rond klokkenluiden kwamen pas daarna.[30]

Thema's als corruptie, integriteit, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid sluiten weliswaar aan op criminologische vraagstukken als veiligheid, daderschap en slachtofferschap, maar zijn aan de Nederlandse universiteiten toch vooral het terrein van bestuurskundigen en juristen. Mark Bovens, een bestuurskundige, schreef in Nederland als eerste over *whistleblowers* en gaf een meesterlijke vertaling van de term door hen als klokkenluiders te bestempelen, in zijn proefschrift dat in 1990 verscheen.[31] Hij pleitte voor hun juridische bescherming en werkte dat uit voor ambtelijke klokkenluiders. De jurist Evert Verhulp besprak het klokkenluiden, in zijn in 1996 gepubliceerde proefschrift, in het kader van de vrijheid van meningsuiting van werknemers in de publieke en de particuliere sector[32]. Beide dissertaties werkten door in door het bedrijfsleven op papier gezette klokkenluidersregelingen en ook in het voorstel tot wijziging van de ambtenarenwet ter bescherming van ambtelijke klokkenluiders. Deze wetswijziging, zo luidde de officiële toelichting, was bedoeld om de integriteit van het overheidsapparaat te bevorderen.[33]

---

[29] Verlaan, op. cit. supra noot 28, p. 67 e.v.; Lissenberg, Elisabeth, 'Besturen is afzien' in: Dolman, M.M. c.s., *Geleerde lessen. Liber amicorum Simon Stolwijk*, Nijmegen, 2006, Wolf Legal Publishers, p. 133.

[30] Zie de publicaties van Stichting Beroepsmoraal en Misdaadpreventie www.npc-web.nl .

[31] Bovens, M.A.P., *Verantwoordelijkheid en organisatie: beschouwingen over aansprakelijkheid, institutioneel burgerschap en ambtelijke ongehoorzaamheid*, Zwolle, 1990, W.E.J. Tjeenk Willink, p. 264.

[32]Bovens, op.cit. supra noot 31, p. 273 e.v.; Verhulp, E., *Vrijheid van meningsuiting van werknemers en ambtenaren*, Den Haag, 1996, Sdu Uitgevers, p. 183-188 en 251-257.

[33] Tweede Kamer 2000-2001, 27602 B.

Klokkenluidersregelingen

In 2003 werden diverse regelingen rond de (rechts)positie van klokkenluiders ingevoerd. De ambtenarenwet kreeg op 1 mei 2003 een aantal nieuwe artikelleden[34] en in het particuliere bedrijfsleven werd, na samenspraak van werkgevers en werknemers, een onderlinge regeling gecreëerd[35]. De Raad van State zag, blijkens zijn advies van december 2000, weinig in een wettelijke bescherming van onthullende ambtenaren en vroeg zich af wie belang zou kunnen hebben bij zo'n regeling, immers klokkenluiders waren er in Nederland eigenlijk niet.

De Raad meende dat een beschermingsregeling niet nodig zou zijn voor bestuursorganisaties die gevoelig zijn voor kritiek en daar normaal op reageren. In organisaties die kritiek als bedreigend ervaren, zou de bescherming op korte termijn misschien werken omdat ze geen disciplinaire maatregelen zouden mogen nemen, maar op de lange termijn kon de betrokkene zijn carrière wel vergeten.[36]

Ondanks dit afhoudende advies van de Raad van State is de ambtenarenwet veranderd, al wordt het een potentiële klokkenluider niet gemakkelijk gemaakt zijn boodschap af te geven. Hij dient eerst een voorgeschreven weg af te leggen en intern te melden. Als dat geen resultaat oplevert of als hij die weg niet kan bewandelen omdat zich daar de personen bevinden over wie hij zaken wil openbaren, kan hij zich wenden tot de Commissie Integriteit Rijksoverheid (CIR), thans Commissie Integriteit Overheid (CIO)[37]. Al die tijd mag hij, op straffe van disciplinaire maatregelen, zijn informatie niet naar buiten brengen.

De Meij schrijft dan ook: 'Er wordt geen klok geluid die iedereen kan horen, er wordt slechts aangebeld bij de commissie'. Hij ziet de wet eerder als een bescherming van de overheid *tegen* klokkenluiders dan als bescherming *van* de

---

[34] Ambtenarenwet art. 125. 1 onder m, art. 125.3 en art. 125a.4.
[35] Op 24 juni 2003 publiceerde de Stichting van de Arbeid de *Verklaring inzake het omgaan met vermoedens van misstanden in ondernemingen*.
[36] Op.cit. supra noot 33.
[37] Besluit van 3 februari 2006 tot instelling van de Commissie integriteit overheid, art. 2.2: 'De commissie [CIR thans CIO] heeft tot taak een door een betrokkene gemeld vermoeden van een misstand te onderzoeken en het bevoegd gezag naar aanleiding van dat onderzoek te adviseren'.

klokkenluiders.[38] Van Uden sluit niet uit dat 'de ambtelijke klokkenluiders-regeling de rechtspositie van klokkenluiders in de praktijk juist zal verslechteren' omdat alleen het interne melden is geregeld en 'externe melding in beginsel plichtsverzuim oplevert'.[39]

Sinds haar oprichting in 2002 ontvingen de CIR en de CIO eenendertig meldingen van een vermoeden van een misstand.[40] Geen enkele melding is ontvankelijk verklaard: omdat niet intern was gemeld, omdat betrokkene niet langer in overheidsdienst was, omdat de kwestie niet werd beoordeeld als een misstand, omdat het om een beleidskeuze ging of omdat de betrokkene over dezelfde aangelegenheid al eerder tevergeefs had aangeklopt bij de commissie.[41] Herhaalde verzoeken om onderzoek worden al gauw toegedicht aan querulanten en daartegen werd gewaarschuwd tijdens de kamerdebatten over de wijziging van de Ambtenarenwet: voorkomen moest worden dat mensen met oneigenlijke bedoelingen en querulanten gebruik zouden maken van deze regeling[42]. Tot nu toe is voorkomen dat welke melder ook in zijn verzoek is ontvangen[43]. De Ambtenarenwet moedigt het klokkenluiden bepaald niet aan.

In 2006 is onderzocht hoever het bedrijfsleven was gekomen met het invoeren van klokkenluidersprocedures. De meerderheid van de ondernemingen

---

[38] De Meij, op.cit. supra noot 3.
[39] Van Uden, op.cit. supra noot 4, p. 244; Uden, van F.C., 'De klok en de klepel', in: *Sociaal Recht*, 2004/1, p. 16.
[40] Regeling procedure inzake het omgaan met een vermoeden van een misstand (7 december 2002/AD2000/U98929 Directie Personeelsmanagement Rijksdienst; Staatscourant 14 december 2000, nr. 243).
"Hoofdstuk 1. Definities Artikel 1.1.
In deze regeling wordt verstaan onder:
(...) - een vermoeden van een misstand: een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden met betrekking tot de diensteenheid waar betrokkene werkzaam is, omtrent:
a. een ernstig strafbaar feit;
b. een grove schending van regelgeving of beleidsregels;
c. het misleiden van justitie;
d. een groot gevaar voor de volksgezondheid, de veiligheid of het milieu, of
e. het bewust achterhouden van informatie over deze feiten."
[41] Martijn van der Kooij 'De klok wordt nog steeds niet geluid', in: *Binnenlands bestuur*, 14 september 2007, p. 8 e.v. geeft een overzicht van de meldingen op landelijk, provinciaal en lokaal niveau.
[42] M.L. Bemelmans-Videc (CDA) tijdens de bespreking van het wetsvoorstel (27602) in de Eerste kamer op 21 januari 2003.
[43] De CIR kwam in een aantal gevallen eerst na onderzoek tot een niet-ontvankelijk verklaring. In januari 2008 heeft de CIO vier meldingen in onderzoek, zo deelde het secretariaat van de CIR/CIO mij mee.

had wel bepaalde maatregelen getroffen, bijvoorbeeld vertrouwenspersonen aangewezen bij wie misstanden kunnen worden gemeld, maar slechts ongeveer tien procent had een specifieke procedure vastgelegd en een kwart van de werkgevers had er nog helemaal niet over nagedacht.[44] Grote beursgenoteerde ondernemingen als de ING en AKZO-Nobel volgen de code Tabaksblatt. waarin een bepaling is opgenomen ter bescherming van werknemers die ‘vermeende onregelmatigheden’ rapporteren[45]. Maar ook hier trekt de werkgever aan het langste eind door de vrijblijvendheid van deze code, die geen mogelijkheid biedt om extern te melden[46]. Na dit evaluatieonderzoek sprak minister De Geus van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zich toch uit tegen het wettelijk verplicht stellen van een klokkenluidersprocedure voor de particuliere sector. Hij gaf de voorkeur aan verbeteringen in de bestaande regelingen en aan voorlichting over de reeds beschikbare mogelijkheden om een misstand te melden.[47]

Wat kan de reden zijn dat de invoering van deugdelijke klokkenluiders-regelingen in Nederland zo weinig voortvarend wordt aangepakt, terwijl wij toch vaak voorop lopen in Europa bij het overnemen van Angelsaksische omgangsvormen in zaken van vrede en veiligheid? De Verenigde Staten kennen al sinds de jaren zestig klokkenluidersregelingen en in Engeland trad de PIDA (Public Interest Disclosure Act) voor de publieke en private sector ook alweer zo’n tien jaar terug in werking.[48] De Nederlandse terughoudendheid moet worden toegeschreven aan verschijnselen als verzuiling en collusie.

Verzuiling en collusie

Kenmerkend voor Nederland is dat problemen ‘onder ons’ worden geregeld én worden gehouden. Wie die ‘ons’ zijn, wisselt per onderwerp en per situatie. De politicoloog Koen Koch onderkent ‘typisch Nederlandse trekjes’ in de door

[44] Zoon, Coen, et.al. *Evaluatie zelfregulering klokkenluidersprocedures*, Rotterdam, 2006, ECORYS Arbeid en Sociaal Beleid.
[45] Commissie corporate governance, *De Nederlandse corporate governance code. Beginselen van deugdelijk ondernemingsbestuur en best practice bepalingen*, 9 december 2003, p. 9.
[46] Van Uden, op.cit. 2004,,supra noot 39, p. 17.
[47] De Geus, op.cit. supra noot 6.
[48] Op 2 juli 1999, zie Van Uden, supra noot 4, p. 67 e.v.

Harm van den Berg besproken schandalen inzake corruptie en machtsmis-bruik in het boek *De ritselaars*.[49] Koch zoekt de oorzaak in de Nederlandse verzuiling die een vermen-ging van openbare en particuliere domeinen en een 'personele verstrengeling en uitwisseling met zich heeft meegebracht': 'De voorzitter van de vakbond of de werkgeversorganisatie schuift probleemloos in een publieke functie – kamerlid, wethouder of burgemeester – of wordt directeur van een ziekenhuis of bejaardenoord.'[50] Dit gesloten circuit bemoeilijkt de controle en vereenvoudigt volgens Koch het over de schreef gaan en het binnenhouden van de vuile was.

Deze zowel benauwende als bedreigende onderlinge afhankelijkheid en verbondenheid van functionarissen in de publieke en de private sector bevorderen het delen van geheimen en versterken de greep op elkaars doen en laten. Grat van den Heuvel, een collega-criminoloog, noemt Nederland een collusie-paradijs, een paradijs waar niet alleen openlijk maar ook heimelijk wordt gedoogd. Zijn onderzoek naar de bouwfraude wijst niet in de richting van corruptie, wat zelfverrijking impliceert, maar van collusie. Hij spreekt van institutionele collusie en constateert, evenals Koch, verstrengeling van belangen en verantwoordelijkheden zowel in de particuliere als in de openbare sector en hij noemt collusie 'een institutioneel legale samenwerking tussen overheden onderling of overheid en bedrijfsleven, die voor legale doelen tot illegale middelen vervalt, en dat verheimelijkt.'[51] Het doel deugt dus, maar de middelen niet. De schijn van legaliteit, van 'niets aan de hand' kan worden opgehouden, zolang de onwettige praktijken verborgen blijven.

Maar niet alles blijft in de coulissen. Het rapport *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur. Omvang, aard en afdoening*, uit 2005 maakt duidelijk dat er in ons land ambtenaren en politici zijn die het niet zo nauw nemen met de regels. Om de omvang van corruptie en van fraude in het Nederlandse openbaar

---

[49] Van den Berg, op. cit. supra noot 27.
[50] Koch, Koen,'Wij doen het dus ook en we doen het op eigen wijze' (een nawoord), in: Van de Berg, op.cit. supra noot 27, p. 177.
[51] Heuvel, Grat van den, 'Nederland als collusieparadijs. De bouwfraude als organisatiecriminologische casus', in: *Tijdschrift voor Criminologie*, 2004/2, p. 124; Heuvel, G.A.A.J. van den, *Collusie tussen overheid en bedrijf – een vergeten hoofdstuk uit de organisatiecriminologie*, Maastricht 1998, http://arno.unimaas.nl.

bestuur bij benadering vast te stellen, gingen Nelen en Huberts na hoeveel strafrechtelijke en/of disciplinaire onderzoeken dienaangaande in een periode van vijf jaar (1999-2003) waren ingesteld. Het ging in totaal om honderd-eenentachtig corruptieonderzoeken en vierhonderdtweeëntwintig fraude-onderzoeken, wat neerkomt op jaarlijks gemiddeld zestien corruptie-onderzoeken en achtendertig fraudeonderzoeken per honderdduizend medewerkers.[52]

Voorts vroegen zij schattingen van groei of krimp in de omvang van corruptie en dan stuiten we op een ander typisch Nederlands verschijnsel. Zoals ouders zich ergeren aan andermans kinderen en weinig hebben aan te merken op hun eigen kroost, zo vrezen ambtenaren de corruptie van collega's in andere diensten en organen terwijl henzelf geen blaam treft. Een schatting van de ontwikkeling van de corruptie leverde voor de eigen organisatie vrijwel steeds een afname op, terwijl zorg werd geuit over de corruptie en fraude bij de rest van het openbaar bestuur. Op basis van de indrukken van honderddrieënveertig functionarissen concludeerden Huberts en Nelen dat drie procent van de ambtenaren en vijf procent van de politici corrupt is.[53] Afgaande op deze schatting kunnen klokkenluiders nog wel een boekje open doen over misstanden bij het openbaar bestuur. Zolang hun juridische bescherming tekortschiet, zullen zij daar weinig animo toe voelen.

Beschermingsmaatregelen

De wettelijke klokkenluidersregeling voor ambtenaren wordt op dit moment geëvalueerd en het rapport daarover zal in het voorjaar verschijnen, waar de minister van Binnenlandse Zaken echter niet op wilde wachten. In september 2007 opende zij een loket voor het afgeven van geheime tips. Het 5-jarig bestaan van de meldlijn M. werd aangegrepen om de jarige een 'extra taak' te geven en wel het in behandeling nemen van geheime meldingen over integriteitsschendingen bij de overheid. Ter Horst zei bij die gelegenheid: 'M heeft

---

[52] Huberts, L.W.J.C. en J.M. Nelen, *Corruptie in het Nederlandse openbaar bestuur. Omvang, aard en afdoening*, Amsterdam, 2005, Vrije Universiteit, p. 44.
[53] Huberts en Nelen, op. cit. supra noot 52, p. 51 en 53.

zich in de praktijk bewezen. Het is een effectief aanvullend middel voor een veiliger Nederland. Zo'n aanvullend middel ontbreekt nog in het streven naar een integere overheid.'[54]

Over de achtergronden van de verworven veiligheid verschillen de inzichten. Kortgeleden verklaarde de criminoloog Jan van Dijk in NRC Handelsblad dat wij een veiliger Nederland vooral aan onszelf te danken hebben, omdat wij bijvoorbeeld beter hang- en sluitwerk hebben aangebracht, wat woninginbraken tegenhoudt[55]. Het is de vraag of de integriteit van overheidsfunctionarissen, ambtenaren en politici, wordt bevorderd door anonieme meldingen van vermoedens van misstanden[56]. Geheime tips wakkeren het onderlinge wantrouwen aan, terwijl integriteit gebaat is bij vertrouwen. Een grotere openheid en ontvankelijkheid voor kritiek en een andere mentaliteit in de omgang met regeloverschrijdingen vergroten de integriteit van werkgevers en werknemers in een organisatie. Melders moeten niet worden gedwongen tot een keuze tussen verklikken of klokkenluiden.

Verklikkers zullen weinig nadelen ondervinden van hun melding, behalve misschien gewetensnood, als zoiets tegenwoordig nog bestaat, en dragen niet bij aan de openheid en doorzichtigheid van een organisatie.Voor klokkenluiders ligt dat anders: zij leveren kritiek op de geslotenheid en kritiekloosheid van een organisatie en worden vaak het slachtoffer van hun eigen burgermoed. De wijze waarop zij worden bejegend, lijkt op die van slachtoffers van misdrijven enkele decennia geleden: eigen schuld dikke bult.[57] Zij hebben de misère van ontslag, ziekte, WAO en verminderde inkomsten over zichzelf afgeroepen. Hun onthullingen leiden veelal tot stigmatisering,[58] en voor wat dit betreft lijken zij

---

[54] Toespraak van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij het lustrum van de Stichting M, 4 september 2007, www.minbzk.nl.
[55] Interview Jan van Dijk in *NRC Handelsblad*, Zaterdag &tcetera, 5 januari 2008.
[56]Vergelijk 'Ter Horst wil minstens even streng zijn als voorganger Dales', in: *Binnenlands Bestuur* , 04-05-2007.
[57] Dijk, Jan van, ´Eigen schuld, dikke bult?´, in: J. Soetenhorst-de Savronin Lohman (red.), *Slachtoffers van misdrijven. Ontwikkelingen in hulpverlening, recht en beleid*, Arnhem, 1989, Gouda Quint, p. 11-24
[58] Zie Vermaas, J. op.cit. supra noot 4, p. 44-45; *Eindrapportage Meldlijn Klokkenluiders van de FNV*, Amsterdam, 25 mei 2000, FNV.

weer meer op daders. In de beeldvorming over klokkenluiders zijn de grenzen tussen daderschap en slachtofferschap soms vaag.[59]

Het dader-/slachtofferschap van klokkenluiders benadert soms martelaarschap, wat zéker opgaat voor Ad Bos, de klokkenluider inzake de bouwfraude, die zijn woonhuis heeft moeten verruilen voor een caravan[60]. In de Verenigde Staten is de waardering voor klokkenluiders toegenomen, zoals bleek toen *Time magazine* drie vrouwelijke klokkenluiders, die geheimen prijs gaven over achtereenvolgens de FBI, Worldcom en Enron, uitriep tot *Persons of the year 2002*.[61] Zij waren heldinnen, een status die zo nu en dan door klokkenluiders wordt bereikt[62].

In mijn oratie behandelde ik criminaliteit en afwijkend gedrag als normale, zelfs noodzakelijke, en in ieder geval onvermijdelijke sociale verschijnselen die veranderingen in de samenleving stimuleren[63]. Voor de aanpak van criminelen kennen wij eeuwenoude rituelen en daarbij behorende instanties als de staande en zittende magistratuur, de advocatuur en de reclassering. Ook voor slachtoffers bestaan sinds enige tijd wettelijk geregelde rituelen, zoals het spreekrecht op de strafzitting, en verder kennen we het Schadefonds geweldsmisdrijven en de slachtofferhulp bij politie en justitie.

Ook het onthullen van geheimen is een normaal en onvermijdelijk sociaal verschijnsel, dat maatschappelijke veranderingen teweeg kan brengen. Maar degenen die dit doen, de klokkenluiders, roepen gemengde reacties op: moeten zij voor hun verraad worden beloond of bestraft, beladen met lof of met blaam, buitenspel gezet of nagevolgd? De daarbij passende omgangsvormen zijn nog

[59] Deze vervaging van grenzen werd voor het eerst gesignaleerd bij vrouwen die hun partner doden, wat vaak een reactie was op jaren durend slachtofferschap van mishandeling, zie bijvoorbeeld: Lissenberg, Elisabeth, Geweld en Liefde, in: Maris, C.W. e.a., *Recht en Liefde*, Nijmegen, 1996, Ars Aequi Libri, p. 44.
[60] *De Volkskrant*, 26 oktober 2007.
[61] *Time Magazine*, December 22, 2002: 'Cynthia Cooper, Coleen Rowley, Sherron Watkins. They took huge risks to blow the whistle on what went wrong at WorldCom, the FBI and Enron—and in so doing helped remind us what courage and values are all about'.
[62] Åkerström, op.cit. supra noot 7, p. 44 e.v.
[63] Lissenberg, Elisabeth, *Verlagen en verheffen*, Alphen aan den Rijn, 1989, Samsom H.D. Tjeenk Willink.

niet uitgekristalliseerd en/of geïnstitutionaliseerd en de noodzakelijke rituelen en onafhankelijke beoordelende instanties zijn nog maar dun gezaaid.

De huidige klokkenluidersregelingen staan ter discussie onder meer vanwege de ontoereikende bescherming die klokkenluiders wordt geboden. Voorts pleiten steeds meer Tweede Kamerleden voor de oprichting van een klokkenluidersfonds, terwijl de achtereenvolgende kabinetten dat stelselmatig van de hand hebben gewezen[64]. Zo'n fonds voor de publieke én de private sector behoort er te komen om in ieder geval de schade te vergoeden die door klokkenluiders opgelopen wordt[65].

Het valt niet in te zien waarom kroongetuigen in strafzaken, 'strafbare' klokkenluiders volgens de minister van Sociale Zaken[66], wel een tegemoetkoming krijgen, namelijk in de vorm van strafvermindering, en klokkenluiders met lege handen achterblijven. De reden voor dit verschil schuilt naar alle waarschijnlijkheid in de waardering voor de gedragingen waarover de klok wordt geluid. Zolang misstanden liever worden ontkend of verheimelijkt dan onderkend c.q. verholpen, trekken klokkenluiders aan het kortste eind.

Naast een fonds voor klokkenluiders zijn andere voorzieningen noodzakelijk, zoals een loket voor psychologische en juridische bijstand[67]. Iets dergelijks staat minister Ter Horst misschien ook voor ogen, want eind vorig jaar deelde zij de Tweede Kamer mee 'dat de betrokken ministers gaan onderzoeken of het instellen van een advies- en verwijspunt naar het voorbeeld van het Engelse *Public Concern at Work* een mogelijk belangrijk hulpmiddel voor (potentiële) klokkenluiders in Nederland zou kunnen zijn.'[68] Dan kunnen klokkenluiders zich beter begrepen voelen.

---

[64] Zie bij voorbeeld De Geus, op.cit., supra noot 6; Brief minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 18 december 2007, TK 2007/2008 28244/31200 IV no. 116.

[65] Zie ook Hans van den Heuvel en Leo Huberts 'Ad Bos kan niet langer wachten', in: *de Volkskrant*, 3 december 2007.

[66] Zie De Geus, op.cit. supra noot 6.

[67] De FNV (Federatie Nederlandse Vakvereniging) kent sinds enkele jaren een lijst met tips en waarschuwingen voor potentiële klokkenluiders, zie www.fnv.nl

[68] Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, op.cit. supra noot 64.

Nu luidt voor mij de klok. Helaas zal ik geen plaats kunnen maken voor een volgende generatie, want hogere machten aan deze universiteit besloten in 2004, in het kader van een reorganisatie die vooral de metajuridica en het publiekrecht trof, ook de leerstoel criminologie op te heffen. Eergisteren, toen ik vijfenzestig werd, eindigde mijn aanstelling als hoogleraar criminologie aan de Universiteit van Amsterdam en per diezelfde datum is mij eervol ontslag verleend. Ik heb hier de afgelopen twintig jaar met veel plezier gewerkt dankzij de vele geïnteresseerde studenten, een aantal promovendi, van wie enkelen hun proefschrift nog aan het voltooien zijn, en diverse collega's van wie ik Frits Rüter en Simon Stolwijk met name noem.

Ik heb gezegd.